Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2695

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die künftige Methode der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

»EG-Dok. R/3185/78 (FIN 855)«

Die Kommission hat sich mit der Frage befaßt, welche Schritte unternommen werden sollten, um mit der Situation fertig zu werden, die eintreten dürfte, wenn der Gemeinschaftshaushalt zu umfangreich wird, um vollständig aus Zöllen, Agrarabschöpfungen und Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von höchstens 1 v. H. einer einheitlichen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage finanziert zu werden, wie im Ratsbeschluß vom 21. April 1970 vorgesehen.

Nach Ansicht der Kommission wird die Entwicklung der Gemeinschaft zum Teil auch durch die Entwicklung der Rolle ihres Haushalts bestimmt werden, da dies das operationelle Mittel ist, in dem die einzelnen Maßnahmen ihren Niederschlag finden. Dies bedeutet nicht, daß die Kommission ein Anwachsen des Haushalts um seiner selbst willen wünscht, denn sie ist der Meinung, daß sowohl die bisherige als auch die möglichen künftigen Politiken vom Gesichtspunkt der Notwendigkeit einer Einschränkung der öffentlichen Ausgaben beurteilt werden sollten. Sie sollten ferner die Bedingung erfüllen, daß sie auf Gemeinschaftsebene erfolgreicher als auf einzelstaatlicher Ebene verwirklicht werden können. In vielen Fällen sollten Gemeinschaftsmaßnahmen an die Stelle der einzelstaatlichen Maßnahmen treten, wobei ihre Einbeziehung in den Gemeinschaftshaushalt nicht zu einem Anstieg der öffentlichen Aufwendungen in der Gemeinschaft insgesamt führen sollte. Dies wird freilich nur dann möglich sein, wenn die Gemeinschaftsmaßnahmen sorgfältig ausgewählt werden, damit sie die vorgenannte Bedingung erfüllen, und wenn die Mitgliedstaaten, sobald ein Beschluß gefaßt ist, damit einverstanden sind, daß diese Maßnahmen weitgehend oder sogar vollständig auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden. Im übrigen sollten die Gemeinschaftsausgaben, beispielsweise für den Sozial- und den Regionalfonds, zu den Ausgaben der Mitgliedstaaten hinzutreten oder zur Lösung neuer Probleme beitragen, die noch nicht Gegenstand von Maßnahmen auf einzelstaatlicher oder Gemeinschaftsebene sind.

Die Kommission hat bereits in der dreijährigen finanziellen Vorausschau, die sie zusammen mit dem Vorentwurf des Haushaltsplans für 1979 vorgelegt hat, detaillierte Voranschläge der Gemeinschaftsausgaben für 1980 und 1981 aufgestellt, wobei der Reihe nach jede Politik berücksichtigt wurde. Wie in der Schlußfolgerung festgestellt wird, besteht eine echte Möglichkeit, daß 1981 der Höchstsatz von 1 v. H. der MwSt-Bemessungsgrundlage überschritten wird. Aus den Vorausschätzungen der Kommission geht hervor, daß sich diese Schlußfolgerung aus der Beurteilung einer Reihe von Faktoren ergibt.

Dabei sind zwei bereits vorhersehbare Tatsachen zu berücksichtigen. Die wichtigste davon, die Erweiterung der Gemeinschaft durch den Beitritt Griechenlands, wird einen Nettoanstieg des Haushalts mit sich bringen, da die bestehenden Politiken auf den neuen Mitgliedstaat ausgedehnt werden. Die Kommission hat in ihrer Vorausschau keine neue Politik zur Berücksichtigung der Erfordernisse Griechenlands und keine vorbereitende Hilfe für Portugal in Betracht gezogen, obgleich diese Möglichkeiten nicht auszuschließen sind. Die andere Tatsache ist die Einbeziehung des EEF in den Haushaltsplan als Folge der Erneuerung des Abkommens von Lomé. Dies ist eine wünschenswerte Änderung der Form der Gemeinschaftsfinanzierung dieser Tätigkeit, die jedoch keine für das Problem der zusätzlichen Eigenmittel kritischen Beträge erforderlich machen dürfte.

Zu berücksichtigen ist ferner die künftige Ausgabenentwicklung bei den bestehenden Gemeinschaftspolitiken, von denen die Agrarpolitik bei weitem die wichtigste ist. Die Kommission hat in ihrer Vorausschau die Auswirkungen der agrarpolitischen Be-

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Tel. 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 5300 Bonn 2, Postfach 2008 21
Bonn-Bad Godesberg, Herderstr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

schlüsse für die künftigen Ausgaben darstellt. Bei. einer Extrapolation des Ausgabenanstiegs des EAGFL, Abteilung Garantie, seit 1973 ergäbe sich eine ganz erhebliche Steigerung, die wenig Raum für die Entwicklung der anderen Politiken bis 1981 im Rahmen der bestehenden Eigenmittel ließe. Wenn der Ausgabenanstieg jedoch wirksamer als bisher eingedämmt werden kann, bleibt ein größerer Spielraum für die Entwicklung anderer Politiken, obwohl er immer noch nicht ausreichen dürfte, um den neuen Herausforderungen zu begegnen, die jetzt auf die Gemeinschaft zukommen, und um die Gemeinschaftsaktionen untereinander besser auszubalancieren. Die Kommission hofft, daß alles geschehen wird, um die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, in Grenzen zu halten, und ihre eigenen Vorschläge werden in diese Richtung zielen.

Auf der Einnahmenseite des Haushaltsplans ist das gemeinsame Merkmal der gegenwärtigen eigenen Mittel, daß sie nicht wesentlich steigen. Dies dürfte in Zukunft mehr noch als bisher auf die Zölle zutreffen. Das Aufkommen aus den Agrarabschöpfungen läßt sich ebenfalls so wenig vorhersehen, daß es ratsam erscheint, sich vor einem unerwarteten Fehlbetrag zu schützen. Bei der Mehrwertsteuer geht der Haushaltsplan 1978 von einem Satz in Höhe von 0,64 v. H. aus, während der zulässige Höchstsatz 1 v. H. beträgt. Für 1979 ist der MwSt-Satz noch nicht beschlossen worden, in dem von der Kommission vorgelegten Vorentwurf des Haushaltsplans (einschließlich des Berichtigungsschreibens) wurde jedoch ein MwSt-Satz von 0,77 v. H. zugrunde gelegt, während der Entwurf des Haushaltsplans, der das Ergebnis der Ratstagung über Haushaltsfragen vom 20. Juli 1978 ist, von einem Satz in Höhe von 0,67 v. H. ausgeht. Somit verbleibt nur eine geringe MwSt-Marge, zumal die Mehrwertsteuer als eine auf dem Verbrauch beruhende Einnahmequelle weniger rasch als das Gesamtvermögen anwächst. Und es ist nicht vertretbar, daß der derzeitige MwSt-Satz von 1 v. H. die Höchstgrenze der Gemeinschaftsausgaben bilden soll.

Aus allen diesen Gründen besteht kein Zweifel, daß neue Einnahmen geschaffen werden müssen. Die Frage ist nur wann. Obgleich der Zeitpunkt jetzt noch nicht endgültig festgelegt werden kann, ist die Kommission der Auffassung, daß die neuen Einnahmequellen in Anbetracht der vorstehend genannten Faktoren rechtzeitig für den Haushaltsplan 1982 erschlossen werden müssen.

Der Bedarf der Gemeinschaft an zusätzlichen Mitteln könnte auf verschiedene Weise gedeckt werden.

Die Aufnahme von Anleihen ist bereits eine Finanzierungsquelle für zahlreiche Gemeinschaftsmaßnahmen, die die Investitionstätigkeit beleben oder sich sonst für die Darlehensgewährung eignen. Nach dem Eindruck der Kommission wird in der Gemeinschaft ein langfristiger Bedarf an Investitionen herrschen, die zweckmäßigerweise durch Gemeinschaftsmaßnahmen gefördert und koordiniert werden könnten. Die jüngste Entwicklung der Gemeinschafts- und Euratom-Anleihen und das neue Gemeinschaftsinstrument sind bereits wesentliche Schritte in dieser Richtung. Diese Finanzierungsmethode muß bei der künftigen Gemeinschaftspolitik im Auge behalten werden. Da sich jedoch die bisherige Skala der aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Maßnahmen voraussichtlich erweitern wird und weitere Maßnahmen in die Wege geleitet werden müssen, für die die Anleihefinanzierung nicht geeignet wäre, ändert sich nichts an der Notwendigkeit, zusätzliche Gemeinschaftseinnahmen zu schaffen, zumal es nicht angebracht ist, die Defizitfinanzierung als ein Mittel zur Deckung des laufenden Finanzbedarfs in Betracht zu ziehen.

Eine gesonderte Möglichkeit bestände darin, wieder Finanzbeiträge in Anspruch zu nehmen, anstatt die der Gemeinschaft zustehenden Mittel aufzustocken. Die Ausarbeitung einer Reihe politischer Schlüssel für die Finanzierung der Politik in den einzelnen Bereichen würde jedoch viele politische Schwierigkeiten hervorrufen. Ein solcher Rückschritt stünde im Widerspruch zum Buchstaben und zum Geist der Verträge.

Die Kommission hält es daher für wesentlich, eine neue Einnahmequelle der Gemeinschaft zu erschließen.

Zu diesem Zweck haben ihre Dienststellen eine technische Analyse ausgearbeitet, die als Anlage beigefügt ist. Sie soll absichtlich eine neutrale Untersuchung der für die zu treffende Entscheidung wichtigen Faktoren sein. Abgesehen von einer Beschreibung des derzeitigen Systems zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts und der voraussichtlichen Ausgabenentwicklung werden zunächst die institutionellen Aspekte im Zusammenhang mit der zu treffenden Entscheidung aufgezeigt. Ausgehend von einer Analyse der Vertragsbestimmungen über die Art der Eigenmittel wird betont, daß zusätzliche echte Eigenmittel geschaffen werden müssen, um den laufenden Finanzbedarf der Gemeinschaft zu decken. Die Auswahl der Art der zusätzlichen Einnahmen muß somit im Rahmen einer Reihe von Abgaben erfolgen, die in jeder Hinsicht den Charakter von Eigenmitteln haben.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramts vom 16. Januar 1979 – 14 – 680 70 – E – Fi 76/79.

Diese Mitteilung ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 21. November 1978 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Mitteilung ist nicht vorgesehen.

Mit der alsbaldigen Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

Sodann werden die wichtigsten technischen Erwägungen angeführt, zu denen eine harmonisierte Bemessungsgrundlage, ein steigendes Aufkommen und eine einfache Verwaltung gehören.

Daran schließen sich die wirtschaftlichen Überlegungen an. Nach einer Analyse des wirtschaftlichen Begriffs der Steuerkraft wird festgestellt, daß dieser Begriff angewandt werden könnte, um entweder eine Vergrößerung der bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede zu vermeiden (Nicht-Regression) oder diese Unterschiede zu verringern (Progression). Wenn eines dieser Ziele festgesetzt wird und nicht durch die Wahl einer Reihe verschiedener Eigenmittel erreicht werden kann, besteht die Möglichkeit eines Korrekturmechanismus, der die gesamten wirtschaftlichen Auswirkungen der an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Beträge (andere als Zölle und Agrarabschöpfungen) berichtigen würde. Einige der angeführten Beispiele beziehen sich auf Vergleiche auf der Grundlage der Marktkurse; die Kommission räumt ein, daß man darüber streiten kann, ob die Marktkurse unbedingt der beste Indikator der Wirtschaftskapazität sind, wenngleich darauf hinzuweisen ist, daß im Rahmen des Haushaltsplans die gleichen Methoden auf Ausgaben und Einnahmen angewandt werden müssen.

Schließlich werden die verschiedenen Einnahmemöglichkeiten aufgezählt. Sie reichen von einer bloßen Anhebung des MwSt-Höchstsatzes bis zu möglichen neuen Einnahmequellen wie die Übertragung eines Teils gewisser bestehender einzelstaatlicher Steuern auf die Gemeinschaft. Einige dieser Möglichkeiten sind eindeutig geeigneter als andere. Bei der zu treffenden Wahl ist auch an die Möglichkeit zu denken, Ausgaben für bestimmte Gemeinschaftspolitiken aus einer mit diesen Politiken zusammenhängenden Quelle zu bestreiten; so könnte beispielsweise das Aufkommen aus einer Energiesteuer für die Finanzierung der Energiepolitik verwendet werden.

Selbstverständlich muß die nunmehr zu treffende Entscheidung von Dauer sein. Daher ist es wichtig, daß sie in den beitrittswilligen Ländern nach der Erweiterung ebenso wie in den derzeitigen Mitgliedstaaten angewandt werden kann.

Die Kommission unterbreitet dieses Dokument dem Rat und dem Parlament als der Haushaltsbehörde, so daß sich die notwendig gewordene Diskussion über die künftigen Eigenmittel auf eine möglichst klare Analyse stützen kann.

Die Kommission beabsichtigt vorläufig nicht, einen förmlichen Vorschlag vorzulegen. Sie ist der Meinung, daß die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten zunächst von den Gemeinschaftsorganen untereinander diskutiert werden sollten; anschließend soll eine Erörterung stattfinden, bei der sie eine aktive Rolle spielen will. Sie hält es dennoch für angebracht, bereits in dieser Phase anzugeben, in welche Richtung ihre Vorstellungen zielen. Nach Auffassung der Kommission gehören die Zölle und Agrarabschöpfungen unwiderruflich der Gemeinschaft und sollten in keiner Weise geändert werden.

Die Kommission ist ferner der Ansicht, daß die Mehrwertsteuer eine gute Basis für die eigenen Mittel ist, denn trotz der Unvollkommenheiten und Probleme des bestehenden Systems hat sie die Eigenschaften einer Steuer, die auf die einzelnen Bürger der Gemeinschaft erhoben wird. Die Anhebung des bisherigen Höchstsatzes hätte auch den Vorteil der Einfachheit. Die Kommission ist allerdings der Meinung, daß es sinnvoll wäre zu untersuchen, ob sichergestellt werden könnte, daß die Gesamtauswirkungen der anderen Eigenmittel der Gemeinschaft als Zölle und Agrarabschöpfungen progressiv sind, und welches der geeignetste Maßstab wäre, um dies zu erreichen. Ihres Erachtens sollte grundsätzlich jeder Regressionsfaktor vermieden werden. Diese wichtige Voraussetzung muß bei der endgültigen Entscheidung berücksichtigt werden.

Abschließend weist die Kommission nochmals darauf hin, daß ein Beschluß unumgänglich ist und daß sie erwartet, daß die zusätzlichen Mittel rechtzeitig für den Haushaltsplan 1982 geschaffen werden. Da die Abwicklung der erforderlichen Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, ist sie der Meinung, daß ein Beschluß über die neuen Eigenmittel 1979 ergehen muß. Sie wird zu gegebener Zeit einen förmlichen Vorschlag vorlegen.

Anlage

Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

Einleitung

1. In dieser Unterlage werden die verschiedenen Faktoren und Möglichkeiten untersucht, die die Gemeinschaft berücksichtigen muß, bevor sie sich hinsichtlich der Erhöhung ihrer Einnahmen zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts festlegt. Die Unterlage gliedert sich wie folgt:

I. Das derzeitige System der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

II. Das Verhältnis zwischen den vorhandenen Finanzierungsquellen und den Ausgaben der Gemeinschaft

III. Institutionelle Überlegungen

IV. Technische Überlegungen

V. Wirtschaftliche Überlegungen

VI. Mögliche zusätzliche Einnahmequellen

I. Das derzeitige System zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

2. Abgesehen von geringfügigen diversen Einnahmen wird der Gemeinschaftshaushalt zur Zeit gemäß Beschluß vom 21. April 1970 finanziert aus Zöllen, Agrarabschöpfungen und Beiträgen der Mitgliedstaaten, die nach ihren Anteilen am BSP der Gemeinschaft berechnet werden. Der Beschluß sieht vor, daß der Haushalt ohne Rücksicht auf andere Einnahmen aus den eigenen Mitteln der Gemeinschaften finanziert werden sollte und daß zu diesem Zweck die BSP-Beiträge 1979 durch Mehrwertsteuereinnahmen ersetzt werden sollen, die sich aus der Anwendung eines Satzes ergeben, der 1 v. H. einer einheitlichen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage nicht überschreiten darf. Nach Ansicht der Kommission werden als „eigene Mittel" die Einnahmen fiskalischer Art bezeichnet, die den Gemeinschaften ein für allemal zur Finanzierung ihres Haushalts zustehen und bei denen ein Beschluß der einzelstaatlichen Behörden nicht erforderlich ist.

a) Die Zölle werden eingenommen, weil die Gemeinschaft eine Zollunion ist und gemeinsame Zölle auf bestimmte Waren erhebt, die in diese Zollunion eingeführt werden. Im innergemeinschaftlichen Handel werden jedoch keine Zölle erhoben. Da die Außenzölle bei der Einfuhr an den Grenzen der Zollunion ohne Rücksicht auf den Bestimmungsort erhoben werden, ist es nur natürlich und logisch, daß diese Zölle der Gemeinschaft und nicht dem Mitgliedstaat zufließen, der sie erhoben hat. Sie sind insoweit geradezu ideale eigene Mittel für die Gemeinschaften. Zölle werden jedoch auch aus Schutzgründen oder als Regulativ erhoben und haben dann mehr wirtschaftliche und politische als finanzielle Zwecke. Sie sollen jedoch im Zuge der internationalen Politik nach und nach gesenkt und gegebenenfalls sogar abgeschafft werden. Obwohl die Zölle also logischerweise und naturgemäß eigene Mittel sind, wirkt sich der Umstand, daß sie nach und nach real abnehmen, mittelfristig auf die Finanzierung des Haushalts aus.

b) Die Agrarabschöpfungen sind ebenfalls das Ergebnis einer Gemeinschaftspolitik (sie spiegeln den „Gemeinschaftspräferenz"-Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik wider). Auch bei ihnen ist der Ort, an dem sie erhoben werden, nicht zwangsläufig ihr Bestimmungsort. Ebenso wie die Zölle werden sie jedoch nicht zum Zweck der Finanzierung des Haushalts erhoben. Ihr Aufkommen hängt vom Handel, von den Preisen und von den Währungsschwankungen ab; es ist daher nicht gleichbleibend und schwer vorauszuschätzen. Die Agrarabschöpfungen sind also folgerichtig und naturgemäß eigene Mittel, können jedoch nicht den Mittelbedarf eines sich erhöhenden Gemeinschaftshaushaltes decken.

c) Die BSP-Beiträge sind im Beschluß von 1970 als vorübergehendes Finanzierungsverfahren bis zur Einführung der Mehrwertsteuer vorgesehen. Sie werden berechnet nach dem Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am BSP in den ersten drei Jahren des vor dem betreffenden Jahr liegenden Fünfjahreszeitraums.

d) Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sind im Beschluß von 1970 als eigene Mittel der Gemeinschaft vorgesehen worden, weil diese Steuer bereits eingeführt und es ein Ziel der Gemeinschaftspolitik war, ihre Struktur zu vereinheitlichen. Außerdem wurde davon ausgegangen, daß sie eine Steuer ist, die – da sie sämtliche Bürger der Gemeinschaften betrifft – als ein direkter Beitrag zur Finanzierung der Gemeinschaft betrachtet werden könnte. Praktisch ist dies noch nicht der Fall: Es gibt viele vorübergehende Ausnahmen von der harmonisierten gemeinsamen Bemessungsgrundlage. Teilweise als Folge davon hat der Rat den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen zwei Bemessungsmethoden für den an die Gemeinschaft abzuführenden Betrag der eigenen Mittel gelassen: (a) direkte Bemessung anhand der Angaben des Steuerzahlers über die Besteuerungsgrundlage, wie sie den nationalen Steuerverwaltungen übermittelt wurden, oder (b) Bemessung nach dem gesamten MwSt-Aufkommen und einem geschätzten durchschnittlichen MwSt-Satz, wonach sich dann eine geschätzte Besteuerungsgrundlage errechnet. Das letztgenannte Verfahren muß nach der fünfjährigen Anlaufzeit abgeschafft werden. Die Kommission will künftig auf ständige Anpassungen in Richtung auf die gemeinsame, harmonisierte Bemessungsgrundlage hinarbeiten. Wenn dies erreicht ist, wird der Verbraucher in der Lage sein, bei jeder Transaktion seinen Beitrag an die Gemeinschaften zu errechnen, indem er den jeweils geltenden Gemeinschafts-Mehrwertsteuersatz vor Steuerabzug mit dem Preis multipliziert.

3. In den nachfolgenden Tabellen 1 und 2 sind die Beträge und Wachstumsraten der Zölle und Agrarabschöpfungen (einschließlich Zuckerabgaben) in der Gemeinschaft für den Zeitraum 1971 bis 1977 in ERE angegeben. Bei den Zöllen sind einige Finanzzölle ausgenommen, die vom Vereinigten Königreich und von Irland erhoben wurden und inzwischen in inländische Steuern umgewandelt worden sind, wie dies auch in anderen Mitgliedstaaten der Fall war. Die in dieser Zeit an die Gemeinschaft abgeführten Beträge waren unterschiedlich hoch, weil im Beschluß von 1970 und im Beitrittsvertrag bestimmt worden war, daß sie bis Ende 1977 progressiv sein sollten.

4. Die Tabelle 3 zeigt eine Gegenüberstellung der Zölle, der Agrarabschöpfungen und des BSP während des gleichen Zeitraums. Sie läßt erkennen, daß die Zölle sich in dieser Zeit real vermindert haben. Sie werden sich noch stärker verringern, sobald die Ergebnisse der derzeitigen GATT-Verhandlungen zum Tragen kommen.

Tabelle 1

Voraussichtliche Entwicklung bei den Zöllen — Millionen ERE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
BLWU	171,8	185,9	218,8	253,3	236,2	284,2	307,5
Deutschland	738,8	801,1	943,2	1058,5	1044,4	1288,1	1378,8
Frankreich	378,8	434,4	519,6	555,6	547,6	654,8	669,6
Italien	309,8	316,9	345,5	409,4	341,5	407,5	426,1
Niederlande	250,6	251,7	300,3	351,8	338,7	395,6	441,5
Insgesamt (die Sechs)	1849,8	1990,0	2327,4	2628,6	2508,4	3030,2	3223,5
Veränd. in % (+2)		+ 7,6	+17,0	+12,9	— 4,6	+20,8	+ 6,4
Dänemark	–	–	110,5	105,2	106,0	140,5	134,0
Irland	–	–	–	–	31,7	40,6	42,4
Vereinigtes Königreich	–	–	–	–	882,7	980,2	1059,0
Insgesamt (die Neun)	–	–	–	–	3528,8	4191,5	4458,9

(1) Eine Aufgliederung nach Schutz- und Finanzzöllen ist nicht verfügbar.

Tabelle 2

Voraussichtliche Entwicklung der Agrarabschöpfungen (einschließlich Zuckerabgaben) — Millionen ERE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
BLWU	72,0	67,2	30,3	17,3	61,9	147,8	265,3
Deutschland	182,5	215,7	145,9	110,0	146,5	254,7	447,6
Frankreich	110,3	145,1	88,2	66,5	74,0	116,7	178,2
Italien	213,9	237,6	123,7	58,3	106,6	220,3	479,4
Niederlande	121,1	126,5	94,8	32,9	128,2	317,3	449,8
Insgesamt (die Sechs)	699,8	792,1	482,9	205,0	517,2	1059,5	1820,3
Veränderung in % (± %)		+13,2	—39,0	—40,9	+81,3	+104,9	+71,8
Dänemark	–	–	4,9	5,8	6,9	18,2	31,8
Irland	–	–	3,7	5,7	4,2	8,4	28,0
Vereinigtes Königreich	–	–	55,2	68,8	97,9	102,4	284,2
Insgesamt (die Neun)	–	–	546,7	365,3	626,2	1188,5	2164,3
Veränderung in % (± %)				—33,2	+71,4	+89,9	+82,1

Tabelle 3

	Prozentsatz der eigenen Mittel im Vergleich zum Bruttosozialprodukt						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Zölle der „6"	0,36	0,34	0,34	0,34	0,29	0,30	0,29
Zölle der „9"					0,32	0,34	0,32
Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben der „6"	0,13	0,14	0,07	0,04	0,06	0,11	0,16
Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben der „9"			0,06	0,04	0,06	0,10	0,16
Insgesamt (der Sechs)	0,49	0,48	0,41	0,37	0,35	0,41	0,45
Insgesamt (der Neun)					0,38	0,43	0,48

5. Die nachstehenden Tabellen 4 und 5 zeigen für 1978 und 1979 den voraussichtlichen geographischen Ursprung der einzelnen Bestandteile der Haushaltsfinanzierung. Die außerbudgetären Auswirkungen des Artikels 131 des Beitrittsvertrages wurden nicht berücksichtigt, da dieser nach 1979 keine Anwendung mehr findet. Wie bereits vermerkt, werden die Zölle und Agrarabschöpfungen für die Gemeinschaft erhoben. Die eingenommenen Beträge werden jedoch nicht zwangsläufig letzten Endes von den Bürgern des Staates gezahlt, für den sie erhoben werden (Beispiel: Rotterdam und Antwerpen).

Tabelle 4

	1978 (Berichtigungshaushaltsplan)			
	Agrarabschöpfungen	Zölle	BSP-Beiträge	Insgesamt
Belgien	14,1	6,7	4,5	7,0
Dänemark	2,7	3,5	2,6	3,0
Deutschland	20,9	30,4	32,1	29,5
Frankreich	9,2	15,3	23,9	18,0
Irland	0,8	1,0	0,6	0,8
Italien	19,2	10,0	13,2	13,0
Luxemburg	–	0,1	0,2	0,1
Niederlande	22,3	10,1	6,0	10,4
Vereinigtes Königreich	10,8	22,9	16,9	18,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabelle 5

	1979 (Haushaltsvorentwurf)			
	Agrarabschöpfungen	Zölle	MwSt	Insgesamt
Belgien	11,1	6,7	5,2	6,7
Dänemark	2,1	2,5	2,6	2,5
Deutschland	21,5	30,5	32,4	30,0
Frankreich	10,8	15,1	24,0	18,8
Irland	0,7	1,1	0,8	0,9
Italien	19,1	9,5	10,4	11,5
Luxemburg	–	0,1	0,2	0,1
Niederlande	17,2	9,4	6,3	9,1
Vereinigte Königreich	17,5	25,1	18,1	20,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

6. Während die Haushaltseinnahmen nach dem vorstehend beschriebenen Verfahren erhoben werden, sorgt auf der Ausgabenseite ein „finanzieller Mechanismus" dafür, daß gegebenenfalls in einer bestimmten Wirtschaftslage Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt an die Mitgliedstaaten geleistet werden, sofern die Wirtschaft dieser Staaten einen unverhältnismäßig hohen Beitrag zur Haushaltsfinanzierung liefert. Dieser Mechanismus gilt vorübergehend und versuchsweise während eines Zeitraums von sieben Jahren ab Mitte 1976, wurde bis jetzt jedoch noch nicht angewandt. Er wirkt sich günstig für die Mitgliedstaaten aus, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

a) Pro-Kopf-BSP von weniger als 85 v. H. des Gemeinschaftsdurchschnitts;

b) Pro-Kopf-Wachstumsrate (Volumen) von weniger als 120 v. H. der Durchschnittsrate in der Gemeinschaft

c) Zahlungen für die Gesamtfinanzierung des Gemeinschaftshaushalts in Höhe von mehr als 10 v. H. des Betrages, der gezahlt worden wäre, wenn die Finanzierung auf der Grundlage des BSP erfolgt wäre.

Die Berechnung des zurückzuzahlenden Betrages ist kompliziert, jedoch ähnlich wie ein Einkommensteuersystem, in dem aufeinanderfolgende Tranchen des „überschüssigen Beitrags" höhere Rückzahlungsraten zur Folge haben.

7. Der jährlich zahlbare Gesamtbetrag ist begrenzt auf 250 Millionen Rechnungseinheiten oder 3 v. H. des Haushalts – je nachdem, welches den höheren Betrag ergibt. Innerhalb dieses Gesamtbetrages gelten jedoch weitere Beschränkungen. Die Rückzahlung darf nicht höher sein als der kleinere Betrag entweder

a) der Nettotransfers vom Mitgliedstaat an die Gemeinschaften (ein Mitgliedstaat, auf den der Mechanismus angewandt wird, kann also niemals ein Nettoempfänger aus dem Haushalt sein) oder

b) des MwSt-Beitrags des Mitgliedstaats bzw. des entsprechenden BSP-Beitrags,

falls die MwSt noch nicht eingeführt ist (nach diesem Mechanismus kann also kein Teil der von einem Mitgliedstaat abgeführten Zölle oder Agrarabschöpfungen zurückgezahlt werden).

8. Das vorstehend beschriebene System wird angewandt, wenn der betreffende Mitgliedstaat ein Zahlungsbilanzdefizit aufweist. Hat er einen Überschuß, so stützt sich die Berechnung, ob der Anteil an der Haushaltsfinanzierung nicht im richtigen Verhältnis steht, auf den Unterschied zwischen dem Anteil der eigenen Mittel aus Mehrwertsteuern und dem Anteil aus dem BSP-Beitrag.

II. Das Verhältnis zwischen den vorhandenen Finanzierungsquellen und den Ausgaben der Gemeinschaft

9. Wie aus der Beschreibung dieses Finanzierungssystems zu ersehen ist, dürfen die Ausgaben der Gemeinschaft zur Zeit die Summe der eigenen Mittel aus Zöllen, Agrarabschöpfungen und Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 1 v. H. der gemeinsamen Bemessungsgrundlage nicht überschreiten. Diese eigenen Mittel werden in den nächsten zehn Jahren jedoch weit weniger ansteigen als das BSP. Auf der anderen Seite werden verschiedene Umstände – insbesondere die Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Mitgliedstaaten – einen rascheren Anstieg der Ausgaben zur Folge haben. Es muß daher festgestellt werden, wann der derzeitige Höchstbetrag erreicht werden wird.

10. In ihrer dreijährigen Vorausschau 1979 bis 1981 hat die Kommission zwei mögliche Hypothesen für den Anstieg der Ausgaben der Gemeinschaft im Bezugszeitraum angegeben. Die erste Hypothese stützt sich auf eine Extrapolierung der Ausgaben 1973 des EAGFL-Garantie und auf die unterste Grenze der für die Bereiche Sozialpolitik, Regionalpolitik, Energie und Entwicklungshilfe erforderlichen Ausgaben. Die zweite Hypothese geht von einer dynamischeren Entwicklung bei gleichzeitiger Eindämmung der Ausgaben der Abteilung Garantie sowie von der obersten Grenze der erforderlichen Ausgaben für die übrigen Bereiche aus.

11. Die Kommission vergleicht anschließend die sich aus diesen beiden Hypothesen ergebenden Ausgaben mit den Vorausschätzungen für die eigenen Mittel, bei denen ein reales BSP-Wachstum von zunächst 3,5 v. H. und später 4,5 v. H. zugrunde gelegt wird. Nach der ersten Hypothese würde der MwSt-Satz 1981 1,12 v. H. bei der niedrigeren und 1,08 v. H. bei der höheren BSP-Vorausschätzung betragen. Nach der zweiten Hypothese würden die Sätze sich auf 0,99 v. H. und 0,95 v. H. belaufen.

12. Die Kommission erkennt an, daß es erforderlich ist, die derzeitigen Gesamtausgaben zu prüfen und unnötige Ausgaben zu streichen, bevor die für die Haushaltsfinanzierung anfallenden eigenen Mittel erhöht werden. In der zweiten ihrer oben erwähnten Hypothesen hat sie bereits eine Begrenzung der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, auf die zwei Drittel des Haushalts entfallen, vorausgesetzt. Ob eine derartige Begrenzung auch tatsächlich vorgenommen wird, hängt weitgehend vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Bei den übrigen Ausgaben dürften die Möglichkeiten einer drastischen Kürzung begrenzt sein. Auf jeden Fall würden etwaige weitere Verminderungen die Vorausschätzung des Zeitpunkts, an dem der derzeitige Höchstbetrag von 1 v. H. der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage erreicht wird, nicht spürbar beeinflussen.

13. Obwohl sie in ihrer dreijährigen Vorausschau die Möglichkeit in Betracht zieht, daß der derzeitige Höchstbetrag von 1 v. H. der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage im Jahr 1981 erreicht werden könnte, glaubt die Kommission, daß gegebenenfalls vorübergehende Maßnahmen zur Finanzierung des Haushaltsplans 1981 getroffen werden müßten. Bei der Planung müßte jedoch berücksichtigt werden, daß eine Erhöhung der Einnahmen der Gemeinschaft zur Finanzierung des Haushalts 1982 rechtzeitig erfolgen muß.

14. In der Vorausschau der Kommission bis zum Jahr 1981 wird weitgehend von der derzeitigen Art des Haushaltsplans ausgegangen, und es liegt auf der Hand, daß die eigenen Mittel der Gemeinschaft erhöht werden müssen, wenn auch nur diese verhältnismäßig geringen Ausgaben finanziert werden sollen. Die Möglichkeiten zur Erhöhung der Gemeinschaftsmittel sollten jedoch vor dem Hintergrund der langfristigen Haushaltsentwicklung geprüft werden, da diese bei der zu treffenden Wahl berücksichtigt werden müßte.

15. Auf längere Sicht ist der augenfälligste Faktor, der die derzeitige Höhe des Gemeinschaftshaushalts beeinflussen wird, die beabsichtigte Erweiterung zu einer Zwölfergemeinschaft. Es herrscht schon jetzt weitgehende Einigkeit darüber, daß durch die Erweiterung erhebliche zusätzliche Ausgaben entstehen werden und daß es erforderlich sein wird, eine Politik zur Verringerung der regionalen Unterschiede in einer erweiterten Gemeinschaft zu betreiben.

16. Ebenso dürfte eine Ausdehnung der Gemeinschaftsaktionen nach einigen Jahren den Umfang des Gemeinschaftshaushalts beträchtlich vergrößern. In gewissen wichtigen Bereichen würde dies zwangsläufig zur Steigerung der gesamten öffentlichen Ausgaben führen, da die Maßnahmen der Gemeinschaft ergänzend zu den einzelstaatlichen Maßnahmen hinzutreten würden. In vielen anderen Bereichen müßte jedoch eine größere Effizienz dadurch angestrebt werden, daß der Gemeinschaft die Zuständigkeit für spezifische Maßnahmen von den Mitgliedstaaten übertragen wird und die einzelstaatlichen Ausgaben entsprechend gesenkt werden.

17. Auf längere Sicht, d. h. über den kurzfristig erforderlichen Beschluß hinausschauend, besteht meist Einvernehmen darüber, daß die Sachzwänge, die den Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion begleiten, flankierende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zugunsten der schwächeren Teile der Gemeinschaft erforderlich machen, um einer Vergrößerung der schon bestehenden Unterschiede zwischen den reicheren und den ärmeren Gebieten der Gemeinschaft entgegenzuwirken. Sobald Fortschritte in dieser Richtung gemacht werden, ist auch dem Umverteilungseffekt des Gemeinschaftshaushalts größeres Gewicht beizumessen. Die kurzfristige Entwicklung der Höhe und der Art der zusätzlichen eigenen Mittel der Gemeinschaft sollte mit diesen längerfristigen Perspektiven vereinbar sein.

III. Institutionelle Überlegungen

18. An den Verfahren zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts läßt sich die politische Entwicklung der Gemeinschaft ablesen. Anfangs wurde die Gemeinschaft durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert, die nach einem feststehenden Aufbringungsschlüssel bestimmt wurden (Artikel 200 EWG-Vertrag). Es war jedoch der Wunsch der Verfasser des Vertrages, dieses Verfahren durch ein anderes abzulösen, durch das die Gemeinschaft mit eigenen Mitteln ausgestattet wird (Artikel 201).

19. Es liegt auf der Hand, daß eigene Mittel unter diesem Aspekt fiskalischer Art sind, unmittelbar von Einzelpersonen oder Unternehmen in der Gemeinschaft aufzubringen sind und nicht den Beschlüssen der Mitgliedstaaten unterliegen. Ferner muß eine automatische Beziehung zwischen der Gemeinschaft und der Einnahmequelle bestehen, d. h. jedem wirtschaftlichen Vorgang, auf den die Gemeinschaftsteuer erhoben wird. Selbst wenn die Eigenmittel von einem Mitgliedstaat eingezogen werden, geschieht dies im Namen der Gemeinschaft. Die Mittel sind nicht Teil der Einnahmen der Mitgliedstaaten und brauchen nicht im Haushaltsplan der Mitgliedstaaten ausgewiesen und durch die mitgliedstaatlichen Parlamente genehmigt zu werden.

20. Zölle und Agrarabschöpfungen sind nach diesen Kriterien echte eigene Mittel. Das Gesamtaufkommen geht unverzüglich in das Eigentum der Gemeinschaft über. Die politischen Beschlüsse über die Höhe der Abgaben werden von den Organen der Gemeinschaft gefaßt. Die Frage, ob die Mitgliedstaaten darauf Anspruch haben, stellt sich nicht. Der geographische Ursprung der Mittel stimmt nicht völlig mit der durch sie verursachten wirtschaftlichen Belastung überein.

21. Bei der dritten Art der eigenen Mittel, dem Anteil am Mehrwertsteueraufkommen, der in Kürze eingeführt werden soll, handelt es sich nicht ganz um echte eigene Mittel, da eine Übergangsregelung getroffen wurde, nach welcher der Mehrwertsteueranteil anhand statistischer Angaben errechnet wird. Außerdem stellt der zur Zeit auf 1 v. H. begrenzte Gemeinschaftsanteil an der Mehrwertsteuer nur einen kleinen Teil des vom Steuerzahler getragenen gesamten Mehrwertsteueraufkommens dar. Letztlich gehört diese Einnahmequelle als Ganzes weiterhin den Mitgliedstaaten.

22. Diese Überlegungen zeigen, wie wichtig es ist, das Verfahren zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts in Richtung auf echte eigene Mittel voranzutreiben. Eine Rückkehr zu Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten kommt nicht in Frage. Dies würde dem Vertrag zuwiderlaufen. Darüber hinaus würde die Aufmerksamkeit noch mehr auf das bereits in den Mitgliedstaaten schwelende Problem des „juste retour" gelenkt werden und Fortschritte bei der Entwicklung gemeinschaftlicher Aktionen erschweren, die von vorrangiger Bedeutung sind, wenn die Gemeinschaft mit ihren jetzigen und künftigen Problemen nach der Erreichung einer höheren Konvergenz fertig werden will.

23. Man sollte auch daran denken, welche Folgen sich daraus für das Europäische Parlament ergeben würden. Die wichtigsten Befugnisse des Europäischen Parlaments liegen im budgetären Bereich. Das Parlament hat diese Befugnisse gefordert, weil das Bedürfnis bestand, die Vertretung der Steuerzahler auf Gemeinschaftsebene zu gewährleisten, wenn über die Ausgaben und Einnahmen entschieden wird, zu denen sie ihren Beitrag leisten sollen. In der Vergangenheit ging die Zunahme der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments mit der Entwicklung der gemeinschaftlichen Eigenmittel Hand in

Hand. Bei einer Finanzierung der Gemeinschaft aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten, über die die nationalen Parlamente zu beschließen haben, würde den Befugnissen des Europäischen Parlaments in diesem Bereich der Boden entzogen. Das wäre unannehmbar.

24. Auf Grund dieser institutionellen Überlegungen liegt es nahe, daß sich die Gemeinschaft auf die Einführung einer echten zusätzlichen eigenen Einnahme zur Deckung ihres Finanzbedarfs zubewegen sollte. Eine Möglichkeit wäre die Anhebung des Gemeinschaftsanteils an der Mehrwertsteuer. Doch es bestehen auch noch andere Möglichkeiten. Es kommt darauf an, kurzfristige Beschlüsse in eine langfristige Perspektive einzubauen, wonach grundsätzlich Gemeinschaftssteuern die Basis der Gemeinschaftsfinanzen bilden sollen, so daß aktuelle Beschlüsse eine endgültige Lösung in diesem Sinne nicht erschweren. Auf diese Weise würde das gewählte Finanzierungssystem dazu beitragen, die Gemeinschaft als Ganzes zu stärken.

IV. Technische Überlegungen

25. Außer diesen institutionellen Erwägungen muß auch verschiedenen technischen Überlegungen Rechnung getragen werden. Unter diesem Aspekt wäre es wünschenswert, daß eine neue eigene Einnahme folgende Merkmale in sich vereinigt, obwohl natürlich nicht alle Merkmale in einer einzigen Einnahme zu finden sein werden:

a) Die Bemessungsgrundlage muß einheitlich sein, so daß in jedem Mitgliedstaat die gleichen Transaktionen besteuert werden.

b) Die Steuer müßte einen weiten Anwendungsbereich haben, so daß sie als echte Gemeinschaftsteuer angesehen werden kann und nicht als eine auf einen engen wirtschaftlichen Bereich beschränkte Steuer.

c) Es müßte sich um eine ergiebige und unversiegbare Einnahmequelle handeln. Da bei einer zusätzlichen Einnahme die Auswahl wahrscheinlich erst nach einem längeren und schwierigen Prozeß getroffen wird, ist zu wünschen, daß dieser Prozeß nicht vor Ablauf von mindestens zehn Jahren wiederholt werden muß. Es wäre daher am besten, eine Bemessungsgrundlage zu wählen, auf die ein gemeinschaftlicher Steuersatz erhoben werden könnte, der jährlich innerhalb politisch und steuerlich vertretbarer Grenzen erhöht wird. Ideal wäre eine ständig fließende Steuer, deren Aufkommen real mindestens ebenso schnell wächst wie die allgemeine wirtschaftliche Wachstumsrate.

d) Es sollte so wenig Spielraum wie möglich für Steuerhinterziehungen vorhanden sein.

e) Die Verwaltung der Steuer sollte einfach sein, in den Mitgliedstaaten nicht die Einrichtung einer weitverzweigten Steuerorganisation erfordern und den Steuerzahlern keine zusätzlichen Verwaltungsausgaben aufbürden. Es sollte sich daher um eine bereits bestehende Steuer oder eine neue Steuer handeln, die von den Behörden der Mitgliedstaaten oder direkt von der Kommission ohne viel zusätzliches Personal eingezogen werden kann.

V. Wirtschaftliche Überlegungen

Steuerkraft

26. Bevor wir die für eine Erhöhung der eigenen Mittel der Gemeinschaft in Betracht kommenden Möglichkeiten prüfen, haben wir uns mit den wichtigsten Grundsätzen im Zusammenhang mit der Steuerkraft (oder Zahlungsfähigkeit / Leistungsfähigkeit) zu beschäftigen. Es ist ein altes Steuerprinzip, daß die Steuerlast gleichmäßig verteilt werden muß und gleich zahlungskräftige Steuerpflichtige die gleiche Belastung und zahlungskräftigere Steuerpflichtige eine größere Belastung tragen sollten. Steuerpflichtige mit einer größeren Leistungsfähigkeit zahlen entweder proportional zu ihrem Einkommen mehr oder sie zahlen progressiv mehr. Zur Anwendung des Begriffs „Steuerkraft" ist ein Indikator erforderlich. Der Indikator für die Steuerkraft muß innerhalb der gesamten Gemeinschaft auf einer vergleichbaren statistischen Grundlage quantifizierbar sein.

27. Von jeher waren die wichtigsten Steuergegenstände das Einkommen, der Verbrauch und das Vermögen. Das Vermögen kann als Indikator für die Kapazität der Mitgliedstaaten, zum Gemeinschaftshaushalt beizutragen, außer acht gelassen werden. Das Einkommen ist ein wichtiger Indikator für die Wirtschaftskraft, der nicht davon abhängt, wie die Steuerzahler ihr Einkommen auf den Verbrauch und das Sparen oder auf die sonstigen Verwendungszwecke verteilen. Es verändert sich von Jahr zu Jahr wenig.

28. Über das Einkommen liegen einheitliche Angaben auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vor, obwohl der Begriff Einkommen unterschiedlich definiert wird. Daher muß eine Wahl getroffen werden, wenn das Einkommen als Indikator für die Steuerkraft verwendet werden soll. Der Begriff des Volkseinkommens beispielsweise schließt im Gegensatz zum Bruttoinlandsprodukt die Abschreibung auf das eingesetzte Kapital der einzelnen Länder aus und liegt daher näher am Begriff des Einkommens als Nettozuwachs an Ressourcen in einem bestimmten Zeitraum. Eine andere Möglichkeit wäre die Zugrundelegung des gesamten persönlichen Einkommens. Doch das Verhältnis des persönlichen Einkommens zum Volkseinkommen ändert sich je nach dem Anteil von Erwerbseinkommen und Gewinnen und der Bedeutung der Personengesellschaften im Verhältnis zu den Kapitalgesellschaften.

29. Der Begriff Verbrauch ist ebenfalls Gegenstand einer Definition in den harmonisierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, obwohl hier weniger Spielraum für Alternativdefinitionen verbleibt als für den Begriff Einkommen. Anders als beim Einkommen besteht zwischen dem Verbrauch und dem gesamten Wirtschaftspotential eines Staates eine engere Beziehung. Er wird von Faktoren wie dem

Umfang der Ersparnisse und der Investitionen, dem Vorhandensein eines Außenhandelsdefizits (Importe gehören zum Inlandsverbrauch, Exporte dagegen nicht, infolgedessen verringert sich der Verbrauch, wenn mehr exportiert als importiert wird) und der Höhe der öffentlichen Ausgaben beeinflußt. Folglich schwankt der Verbrauch von Jahr zu Jahr. Global belastet er sowohl auf der Ebene der Gemeinschaft als auch auf nationaler Ebene die Ärmeren mehr als die Reichen und die Staaten mit einer schwächeren wirtschaftlichen Leistung stärker als die erfolgreicheren Staaten.

30. Die Beurteilung der beiden Möglichkeiten hängt davon ab, welches Gewicht man diesen Faktoren beimißt. Kein Mitgliedstaat hat sich bisher eindeutig für eine der beiden Lösungen entschieden. In allen Mitgliedstaaten bestehen beide Formen der Besteuerung, wenn auch in unterschiedlichem Verhältnis.

31. Diese Maßstäbe für die Steuerkraft beziehen sich auch auf das Gesamteinkommen und den Gesamtverbrauch der Mitgliedstaaten. Die sich daraus ergebenden Indikatoren sind den ersten Spalten von Tabelle 6 zu entnehmen. In dieser Tabelle ist die relative Höhe von Einkommen und Verbrauch der Mitgliedstaaten sowie das Pro-Kopf-BSP in Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts und die Bevölkerungszahl angegeben. Es handelt sich um Indikatoren für die Leistungsfähigkeit auf proportionaler, nicht jedoch auf progressiver Grundlage.

Tabelle 6

Relative Höhe von Einkommen und Verbrauch der Mitgliedstaaten im Jahr 1976

	BSP	Volkseinkommen	Privatverbrauch	Persönliches Einkommen	Pro Kopf BSP in % des Gemeinschaftsdurchschnitts	Bevölkerung '000	Bevölkerung %
	in % der EG-Gesamtzahlen						
Deutschland	32,14	31,70	31,78	31,40	135	61,531	23,78
Frankreich	25,03	25,00	25,37	23,72	122	52,921	20,45
Italien	12,24	12,50	13,22	12,30	56	56,169	21,70
Niederlande	6,44	6,57	6,95	6,74	121	13,773	5,32
Belgien	4,75	4,88	3,70	4,23	125	9,818	3,79
Luxemburg	0,17	0,15	0,15	0,18	123	356	0,14
Vereinigtes Königreich	15,91	15,77	15,58	17,98	73	56,001	21,64
Irland	0,57	0,62	0,60	0,57	47	3,162	1,22
Dänemark	2,75	2,81	2,65	2,87	141	5,073	1,96
EG 9	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	258,805	100,00

Quelle: SAEG Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1977

Vermeidung einer Vergrößerung der wirtschaftlichen Unterschiede

32. Fiele die Wahl auf den Begriff Steuerkraft, so bestünde eine Möglichkeit darin, eine Verschlimmerung der wirtschaftlichen Unterschiede zu verhindern. Dazu wäre es erforderlich, die Gesamtsteuerlast der Gemeinschaft mit dem gewählten Indikator der Steuerkraft – Einkommen oder Verbrauch (in einer der ersten vier Spalten von Tabelle 6) – in Einklang zu bringen.

Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede

33. Falls Fortschritte in Richtung auf die Wirtschafts- und Währungsunion erzielt werden und im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder wäre eine zweite Möglichkeit die Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede. In den meisten Mitgliedstaaten wird dies zum Teil sowohl über die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des Haushalts versucht.

34. Die Ausgabenpolitik der meisten Mitgliedstaaten läuft darauf hinaus, daß in den einzelstaatlichen Haushaltsplänen größere Einkommensübertragungen zwischen Einzelpersonen und Regionen vorgesehen sind. Die umverteilende Wirkung des Gemeinschaftshaushalts ist zur Zeit gering, da zwei Drittel der Haushaltsmittel für die spezifischen Ziele der Abteilung Landwirtschaft des EAGFL verausgabt werden und wenig zur Verringerung der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Der Regionalfonds und der Sozialfonds haben dagegen einen deutlichen Umverteilungszweck, doch ihre Ausgaben sind relativ gering, so daß ihre umverteilende Wirkung sich zur Zeit in Grenzen hält. Da der Haushalt jedoch wächst, könnten immer häufiger Ausgaben speziell mit dem Ziel getätigt werden, die regionalen Unterschiede abzuschwächen. Die erforderliche Umverteilung könnte durch die Ausgabenpolitik erreicht werden. Es wäre jedoch möglicherweise wünschenswert, hiermit ein anderes Umverteilungselement zu kombinieren, indem die Gesamteinnahmen zur Finanzierung des Haushalts angepaßt werden. Durch eine Umverteilung auf der Ausgabenseite könnten spezifische Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten leichter korrigiert werden. Wenn andererseits besondere Anstrengungen zur Umverteilung beschlossen werden, sollte man

folgendes nicht außer acht lassen: soll die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten über die Einnahmenseite gefördert werden, so genügt ein kleinerer Haushalt, um ein bestimmtes Nettoergebnis zu erreichen, als wenn das gleiche Ergebnis ausschließlich über die Ausgabenseite erzielt werden sollte.

35. Auf der Einnahmenseite hat eine Einzelperson, deren Einkommen höher ist als das einer anderen Einzelperson, ebenso wie auf nationaler Ebene proportional die größere Steuerkraft der beiden (d. h. sie sollte bei steigendem Einkommen einen höheren progressiven Steuersatz zahlen). Man könnte folglich argumentieren, daß ein Staat, der ein höheres Pro-Kopf-Einkommen hat als ein anderer Staat, über eine größere progressive Steuerkraft verfügt. Es könnte ein progressives System zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts eingeführt werden. Dazu müßte durch einen politischen Beschluß festgesetzt werden, um welchen Satz die Steuerkraft bei einem gegebenen Einkommenssteigerungssatz zunimmt.

36. Dieser Gedanke ließe sich durch den Beschluß in die Praxis umsetzen, daß ein bestimmter Einkommensunterschied an einen höheren Steuersatz geknüpft wird. Beispielsweise könnte ein Einkommensunterschied von 10 v. H. einem Steuersatz von 13 v. H. unterliegen (Elastizitätsgrad von 1,3 – auch andere wären möglich). Bei der Berechnung könnten das Volkseinkommen, der Verbrauch, das BIP oder das gesamte persönliche Einkommen zugrunde gelegt werden. Der Einkommensteil würde errechnet, indem der in Frage kommende Elastizitätsgrad auf den gewählten Pro-Kopf-Indikator angewandt und das Ergebnis mit der Bevölkerungszahl multipliziert würde. Auf diese Weise würden die unterschiedliche Größe der Länder und die Unterschiede in ihren Pro-Kopf-Ergebnissen berücksichtigt werden. Sofern die Daten hierfür auf einer geeigneten Grundlage ermittelt werden können, wäre es möglich, in jedem Mitgliedstaat das persönliche Einkommen gruppenweise zu verwenden.

37. Praktische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Steuerkraft

Fällt die Entscheidung zugunsten der Option „Vermeidung einer Verstärkung der wirtschaftlichen Unterschiede oder Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede" aus, so gibt es zwei Möglichkeiten.

38. Die erste Möglichkeit bestünde in der Wahl der Einnahmequellen (Zölle und Agrarabschöpfungen ausgenommen), die insgesamt wenigstens im großen und ganzen der gewählten Steuerkraft entsprechen müssen. Dies macht möglicherweise die Kombination mehrerer Steuern erforderlich. So entspricht zum Beispiel das derzeitige Mehrwertsteueraufkommen nur in einigen Fällen annähernd einem der Indikatoren für die Steuerkraft, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht. Das Aufkommen eines bestimmten Mehrwertsteuersatzes beträgt nur in fünf Mitgliedstaaten etwa 5 v. H. des BIP; in den anderen Fällen werden drei Länder (Irland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich) stärker und ein Land (Italien) weniger belastet. Angesichts der BIP-Anteile hat es also den Anschein, als ob das derzeitige Mehrwertsteueraufkommen in einigen Fällen kleiner wird. Das Gesamtaufkommen der Mehrwertsteuer könnte durch eine neue Einnahme korrigiert werden, die dieser Tendenz entgegenwirkt.

Tabelle 7

	Geschätztes BIP 1979 %	Geschätzte MwSt 1979 %	Unterschied in %
Belgien	5,05	5,22	— 3,37
Dänemark	2,68	2,58	— 3,73
Deutschland	31,30	32,40	+ 3,51
Frankreich	23,76	23,95	+ 0,80
Irland	0,68	0,77	+ 13,24
Italien	12,82	10,43	— 18,64
Luxemburg	0,19	0,21	+ 10,53
Niederlande	6,57	6,32	— 3,81
Vereinigtes Königreich	16,95	18,12	+ 6,90
Insgesamt	100,00	100,00	

39. Sollte dies nicht möglich sein – und wie aus dem folgenden Kapitel hervorgeht, scheint es kurzfristig hierfür keine Lösung zu geben –, so könnte ein Korrekturmechanismus eingeführt werden, der nicht auf jede einzelne Einnahme anzuwenden wäre, da sich dabei eine unterschiedliche Behandlung der Steuerzahler ergeben könnte, sondern auf die Gesamteinnahmen, um sie mit dem gewählten Indikator der Steuerkraft in Einklang zu bringen. Dieser Mechanismus müßte automatisch in Aktion treten, und zwar auf der Grundlage eines Beschlusses der Gemeinschaft, in dem die geeigneten wirtschaftlichen Variablen und das Verfahren, nach dem sie jährlich anzuwenden sind, vorher niedergelegt wurden. Dieser Beschluß würde auch das Erfordernis der Nichtregression enthalten oder als Alternative eine bestimmte Höhe für die Progression festlegen, die nur durch einen darauffolgenden Beschluß geändert werden könnte. Zölle und Agrarabschöpfungen wären von diesem Berichtigungsmechanismus selbstverständlich ausgenommen. Über den Satz der in jedem Jahr zu erhebenden Gemeinschaftssteuer hätten Rat und Parlament im Laufe des jährlichen Haushaltsverfahrens getrennt zu beschließen.

VI. Mögliche zusätzliche Einnahmequellen

40. In diesem Abschnitt werden die Hauptvor- und -nachteile der wichtigsten zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten für den Gemeinschaftshaushalt zusammengefaßt.

Indirekte Steuern

MwSt

41. Mehreinnahmen aus der MwSt haben insbesondere den Vorteil, daß die Steuerbemessungsgrundlage im Prinzip bereits harmonisiert ist und

anerkanntermaßen zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft zählt. Am einfachsten wäre es daher, die Mehrwertsteuer über den Satz von 1 v. H. hinaus anzuheben. 1 v. H. der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage entsprechen in etwa 0,5 v. H. des BIP der Gemeinschaft. Da Zölle und Agrarabschöpfungen rund 0,4 v. H. des BIP der Gemeinschaft ausmachen, könnten bei einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf 2 v. H. – beispielsweise im Rahmen des Haushaltsplans für 1982 – Ausgaben in Höhe von maximal 1,4 v. H. des BIP der Gemeinschaft getätigt werden. Ausgehend von einer Minimal-Wachstumshypothese und ohne Berücksichtigung etwaiger neuer, im Zuge der Erweiterung erforderlich werdender Politiken oder der Maßnahmen, die bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu treffen sein werden, dürfte Ende der achtziger Jahre ein MwSt-Plafond von 2 v. H. erreicht werden. Eine Erhöhung des gemeinschaftlichen Mehrwertsteuersatzes würde verstärkte Bemühungen um Abschaffung der restlichen Ausnahmen von der harmonisierten Besteuerungsgrundlage sowie ein von statistischen Schätzungen unabhängiges Verfahren für die Erhebung der MwSt-Eigenmittel erfordern. Auch sollte man versuchen, die Inzidenz der Steuerevasion, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bekanntlich von unterschiedlichem Ausmaß ist und daher zu Verzerrungen führen kann, zu verringern.

Zigarettensteuer

42. Die Verbrauchsteuer auf Zigaretten ist zum Teil harmonisiert worden, nicht aber die Steuer auf andere Tabakwaren. Die absolute Höhe der Abgabe auf Zigaretten innerhalb der Gemeinschaft läßt die Erwägung zu, der Gemeinschaft einen erheblichen Teil davon als zusätzliche Einkommensquelle zu übertragen. Eine Übertragung von 0,15 ERE je 20-Zigaretten-Packung an die Gemeinschaft würde ein Aufkommen von 3700 Mio ERE (Verbrauch 1975), d. i. 0,3 v. H. des BIP der Gemeinschaft, ergeben. Das Gesamtaufkommen der Tabakwarensteuer machte 1976 etwa 0,8 v. H. des BIP der Gemeinschaft aus. Da der Zigarettenkonsum in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich hoch ist, ergäbe sich ein erhebliches Gefälle zwischen ihrer relativen Belastung und ihrem relativen Pro-Kopf-Volkseinkommen.

Alkoholsteuern

43. Obwohl die Kommission vorgeschlagen hat, die Steuern auf Bier, Wein und Spirituosen auszugleichen, gibt es in einem Mitgliedstaat keine Weinsteuer; in zwei anderen Mitgliedstaaten ist sie nur teilweise eingeführt. Wegen erheblicher Unterschiede in der Verbauchstruktur der Mitgliedstaaten müssen die Alkoholsteuern jedoch als Ganzes betrachtet werden [1]). Solange freilich die Alkoholsteuern nicht hinreichend harmonisiert sind, können sie nicht als eigene Mittel in Erwägung gezogen werden. Diese Möglichkeit dürfte jedoch gegeben sein, sobald der Rat die Harmonisierungsvorschläge der Kommission angenommen hat. In Ermangelung einer einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage ist es nicht möglich, das Aufkommen einer spezifischen Gemeinschaftssteuer zu schätzen. Es sei lediglich bemerkt, daß sich das Aufkommen der Alkoholsteuern 1976 auf 0,6 v. H. des BIP der Gemeinschaft belief.

Direkte Steuern

Körperschaftsteuer

44. Die Einbeziehung der Körperschaftsteuer ganz oder teilweise in die eigenen Mittel der Gemeinschaft kann nicht in Betracht gezogen werden, solange nicht ihr Anwendungsbereich und ihre Bemessungsgrundlage harmonisiert worden sind. In dieser Hinsicht bestehen zwischen den Vorschriften der einzelnen Länder beträchtliche Unterschiede. So kann beispielsweise eine Handelsgesellschaft je nach Land der Körperschaft- oder der Einkommensteuer, d. h. einer Besteuerung der einzelnen Gesellschafter, unterliegen. Abgesehen von dieser Schwierigkeit ändern sich die Vorschriften über die Bemessungsgrundlage auch oft unter dem Druck der Wirtschaftspolitik. Selbst wenn diese Probleme gelöst würden, könnte an der Einbeziehung der Körperschaftsteuer in die eigenen Mittel der Gemeinschaft beanstandet werden, daß Länder mit relativ großem Anteil von Kapitalgesellschaften dadurch diskriminiert würden. Die Kommission beabsichtigt, die Vorschriften für die Veranlagung zu dieser Steuer anzugleichen, die Durchführung dieser äußerst komplexen Maßnahme kann jedoch nicht nach dem in diesem Zusammenhang erforderlichen Zeitplan gewährleistet werden.

Einkommensteuer

45. Gegenwärtig scheint es unmöglich, eine direkte Anwendung eines gemeinschaftlichen Einkommensteuersatzes auf Einzelpersonen ins Auge zu fassen. Um dies zu verwirklichen, müßte in der Gemeinschaft zunächst eine Angleichung der Besteuerungsgrundlage vorgenommen werden, um größere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

46. Die Kommission hat erklärt, daß sie nicht beabsichtige, die Besteuerungsgrundlage für die Einkommensteuer zu harmonisieren.

Das wäre sogar noch komplizierter als eine Harmonisierung der Besteuerungsgrundlage für die Körperschaftsteuer, da hierbei zahlreiche zusätzliche Elemente wie das landwirtschaftliche Einkommen, Einkünfte aus Immobilien, Löhne und Gehälter sowie Einkommen aus selbständiger Arbeit berücksichtigt werden müßten.

47. Es wäre möglich, neben den nichtharmonisierten einzelstaatlichen Einkommensteuern eine gemeinschaftliche Einkommensteuer mit einer eigenen Definition ihrer Bemessungsgrundlage einzuführen. Selbst wenn die nicht unbeträchtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer solchen Maßnahme beseitigt werden könnten, müßten Vorkeh-

[1]) So variiert z. B. der Bierverbrauch von 14 l pro Kopf in Italien bis 151 l in Dänemark, der Weinverbrauch von 6 l in Großbritannien bis 101 l in Frankreich.

rungen getroffen werden, um Doppelbesteuerung zu vermeiden und sicherzustellen, daß die einzelnen Steuerzahler insgesamt nicht mehr zu zahlen hätten als im Rahmen der einzelstaatlichen Vorschriften. Diese Lösung würde daher einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand erforderlich machen (doppelte Steuererklärungen der Steuerzahler, doppelte Buchführung der Firmen, doppelte Steuerkontrolle usw.).

Aus allen diesen Gründen dürfte sich diese Lösung im Zusammenhang mit der jetzt erforderlichen Entscheidung nicht realisieren lassen.

Energiesteuer

48. Eine Gemeinschaftssteuer auf die Energieerzeugung ließe sich nicht mit den Zielvorstellungen der Energiepolitik – Förderung der Energieerzeugung – vereinbaren. Falls sie eingeführt würde, müßte gleichzeitig eine Einfuhrsteuer erhoben werden, deren Auswirkungen im Rahmen des GATT untersucht werden müßten. Auf den ersten Blick besteht die Möglichkeit, eine Gemeinschaftssteuer zu erheben, die unmittelbar an ein Ziel der gemeinschaftlichen Energiepolitik, nämlich die Einschränkung des Energieverbrauchs, geknüpft ist. Sie müßte aber für alle Formen des Verbrauchs gelten. Es muß sorgfältig geprüft werden, wie sich die Steuer auf den verschiedenen Stufen, auf denen sie erhoben werden könnte, wirtschaftlich auswirkt. Angesichts der Harmonisierungsschwierigkeiten käme sie für eine Anwendung ab 1982 nicht in Frage.

49. Eine ausschließlich auf Benzin erhobene Gemeinschaftssteuer dagegen wäre energiepolitisch vertretbar. Sie wäre verhältnismäßig leicht anzuwenden, hätte jedoch vermutlich kein sehr großes Aufkommen – es sei denn, ein wesentlicher Anteil der derzeit erhobenen Steuern würde auf die Gemeinschaft übertragen.

50. Eine Benzinsteuer in Höhe von 20 ERE je Tonne Öläquivalent (0,16 ERE je 10 l) ergäbe auf der Grundlage der Mengen von 1977 ein Aufkommen von rund 1600 Mio ERE oder 0,13 v. H. des BIP der Gemeinschaft. Eine hypothetische Steuer von 3 ERE je Tonne Öläquivalent auf den gesamten Energieverbrauch würde zu einem Aufkommen von rund 2800 Mio ERE (Mengen 1977) oder 0,23 v. H. des BIP der Gemeinschaft führen. Die mögliche Verteilung dieser Steuern auf die einzelnen Mitgliedstaaten ist Tabelle 8 zu entnehmen.

Kurzfristige Aussichten

51. Bis jetzt hat sich dieses Dokument mit der Notwendigkeit beschäftigt, kurzfristig – etwa bis 1982 – zusätzliche Einnahmen zu schaffen. Innerhalb des vorgegebenen Zeitraums dürfte sich die Wahl auf eine oder mehrere der nachstehend genannten Möglichkeiten beschränken:

a) Erhöhung des MwSt-Satzes der Gemeinschaft,

b) Übertragung eines Teils der Zigarettensteuer an die Gemeinschaft,

c) Übertragung eines Teils der Benzinsteuer an die Gemeinschaft.

Tabelle 8

Hypothetische Energiesteuern (1977)

Mitgliedstaat	Benzinsteuer %	Steuer auf Gesamtenergieverbrauch %	Geschätzt BIP-Schlüssel
Belgien	3,9	4,7	4,9
Deutschland	29,2	27,6	32,8
Frankreich	22,1	19,0	24,1
Italien	13,7	14,8	12,4
Luxemburg	0,2	0,5	0,2
Niederlande	5,0	8,0	6,7
Dänemark	2,1	2,1	2,9
Irland	1,2	0,8	0,6
Vereinigtes Königreich	22,6	22,5	15,4
	100	100	100

52. Diese Einnahmen könnten (nach Überwindung bestimmter Harmonisierungsprobleme) erst mittelfristig durch eine Energieverbrauchsteuer und/oder die teilweise oder vollständige Übertragung von Alkoholsteuern auf die Gemeinschaft ergänzt werden.

53. Die Höhe der Gesamteinnahmen außer Zölle und Agrarabschöpfungen könnte anhand eines Berichtigungsmechanismus angepaßt werden, der sich nach der Steuerkraft richtet und entweder auf die Nichtregression oder die Progression der Einnahmen abgestellt wird.

54. 1976 hätten die potentiellen Einnahmen bei der – rein hypothetischen – Inanspruchnahme der aufgezeigten Möglichkeiten folgende Anteile am BIP der Gemeinschaft ergeben:

- Zölle und Agrarabschöpfungen .... 0,43 v. H.
- 1 v. H. MwSt .... 0,50 v. H.
- eine Steuer von 0,15 ERE auf eine Packung Zigaretten (Gesamtaufkommen der Tabakwarensteuern = 0,82 v. H.) .... 0,30 v. H.
- Benzinsteuer von 20 ERE je Tonne Öläquivalent (Benzinsteueraufkommen insgesamt = 1,20 v. H.) .... 0,13 v. H.
- Steuer auf Gesamtenergieverbrauch von 3 ERE je Tonne Öläquivalent .... 0,23 v. H.
- Alkoholsteueraufkommen insgesamt · 0,60 v. H.

55. Bei den Steuern auf Tabak, Benzin und den Energieverbrauch wurde die Bemessungsgrundlage noch nicht vereinheitlicht. Die Zahlen geben nur die ungefähre Größenordnung an, verdeutlichen jedoch, daß sich der Gemeinschaftshaushalt kurz- und mittelfristig in erster Linie auf die Mehrwertsteuer als Einnahmequelle stützen muß.